

Barbara Stańdo-Kawecka

Dozór elektroniczny w Polsce – uwagi w świetle rekomendacji Rady Europy

Electronic monitoring in Poland – remarks in the light of the Council of Europe recommendations

When the Council of Europe formulated standards for community sanctions and measures, for a long time it did not pay much attention to the issue of electronic monitoring. It was only in February 2014 when the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted the recommendation on electronic monitoring. This recommendation includes basic standards of fair, proportionate and effective use of various forms of electronic monitoring with full respect for the rights of persons affected by it. One of the principles laid down in this recommendation can be defined as the principle of combining electronic monitoring with other measures aiming at the social reintegration of offenders.

In Poland, electronic monitoring of offenders was introduced by the 2007 Act which came into force two years later. The principal aim of the introduction of electronic monitoring was to reduce prison overcrowding. Problems connected with electronic monitoring overshadowed the need for discussions regarding the professionalization of the probation service, plans of correctional interventions for prisoners serving their prison terms and the coordination of activities undertaken in this respect by different bodies. The purpose of this article is to draw attention to the need for research and discussions on rational criminal policy.

Przy formułowaniu standardów dotyczących sankcji i środków wolnościowych Rada Europy przez długi czas nie poświęcała dozorowi elektronicznemu większej uwagi. Dopiero w lutym 2014 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rekomendację dotyczącą dozoru elektronicznego.

Rekomendacja ta zawiera podstawowe standardy sprawiedliwego, proporcjonalnego i skutecznego stosowania różnych form dozoru elektronicznego przy pełnym poszanowaniu praw osób, których ten dozór dotyczy. Jedną z zasad sformułowanych w tej rekomendacji można określić jako zasadę łączenia dozoru elektronicznego z innymi środkami zmierzającymi do społecznej reintegracji sprawców.

W Polsce elektroniczne dozоровanie sprawców przestępstw wprowadzone zostało ustawą z 2007 r., która weszła w życie dwa lata później. Podstawowym celem tego dozoru było zmniejszenie przeludnienia więzień. Problemy elektronicznego monitorowania sprawców przestępstw usunęły w cień potrzebę dyskusji na temat profesjonalizacji kuratorskiej służby sądowej, planowania interwencji korekcyjnych dla skazanych odbywających karę pozbawienia wolności oraz skoordynowania pracy różnych organów w tym zakresie. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na potrzebę prowadzenia badań naukowych i dyskusji na temat racjonalnej polityki karnej.

Key words: electronic monitoring, community sanctions and measures, imprisonment, probation, social reintegration.

Słowa kluczowe: dozór elektroniczny, sankcje i środki wykonywane w społeczeństwie, kara pozbawienia wolności, probacja, reintegracja społeczna.

Wprowadzenie

W lutym 2014 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rekomendację dotyczącą dozoru elektronicznego¹. Kilka miesięcy później Najwyższa Izba Kontroli opublikowała wyniki kontroli dotyczącej realizacji celów dozoru elektronicznego w Polsce². W styczniu 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw i przekazał ją prezydentowi oraz marszałkowi Senatu³. Ustawa uchwalona przez Sejm na podstawie projektu rządowego wprowadza daleko idące

¹ Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring, <http://www.coe.int/cm> (dostęp: 8.02.2015).

² Najwyższa Izba Kontroli, *Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie*, <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,13147.html> (dostęp: 27.12.2014).

³ Por. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw (druk 2393), <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 4.02.2015).

zmiany w zakresie stosowania dozoru elektronicznego⁴. Wspomniane dokumenty, które ukazały się w niewielkim odstępie czasowym, skłaniają do refleksji na temat tego, czy stosowanie dozoru elektronicznego w Polsce pozostaje w zgodzie ze standardami sformułowanymi w dokumentach Rady Europy.

Dozór elektroniczny w rekomendacjach Rady Europy dotyczących sankcji i środków wolnościowych oraz probacji

Początki rozwoju elektronicznego monitorowania sprawców przestępstw⁵ w Europie przypadają na lata 90. ub. wieku. W tym czasie w kilku krajach europejskich zaczęto wprowadzać dozór elektroniczny na różnych etapach postępowania karnego: jako środek zapobiegawczy stosowany wobec podejrzanych o popełnienie przestępstwa, samodzielną sankcję karną, sposób odbywania kary pozbawienia wolności alternatywny do pobytu skazanego w zakładzie karnym lub środek służący do kontroli wykonywania obowiązków nałożonych na czas próby na sprawców, wobec których orzeczono kary i środki wolnościowe. Wprowadzanie dozoru elektronicznego do systemu sankcji karnych na ogół przebiegało dość ostrożnie i rozpoczynało się od programów pilotażowych realizowanych na ograniczonym terenie⁶.

Rozwój dozoru elektronicznego w Europie następował w czasie, w którym Rada Europy przyjęła kilka rekomendacji dotyczących ograniczania populacji więziennej oraz stosowania sankcji i środków wolnościowych, wykonywanych w społeczeństwie przy nałożeniu na sprawcę różnych obowiązków i ograniczeń. Pierwszym zbiorem zaleceń Rady Europy w tym zakresie była rekomendacja z 1992 r., dotycząca sankcji i środków wykonywanych w społeczeństwie⁷. W 2000 r. ten zbiór zaleceń został

⁴ S. Lelental, *Dozór elektroniczny w świetle rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 4 kwietnia 2014 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2014, nr 83, s. 7 i nast.

⁵ Termin „sprawcy przestępstw” używany w niniejszym opracowaniu obejmuje osoby, którym przypisano popełnienie czynu zabronionego prawem karnym, oraz osoby podejrzane o popełnienie takich czynów.

⁶ P. Moczydłowski, *Przestępca na uwieczni. Elektroniczny monitoring sprawców przestępstw*, Ius and Lex, Warszawa 2006, s. 47 i nast.; B. Stańdo-Kawecka, *Dozór elektroniczny w systemie sankcji karnych w wybranych krajach europejskich*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5, s. 34 i nast.

⁷ *Rekomendacja Nr R(92) 16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, Europejskie Reguły dotyczące sankcji i środków alternatywnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2011, nr 72-73, s. 331 i nast.

doprecyzowany i rozszerzony przez przyjęcie kolejnej rekomendacji⁸. Po upływie dekady Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rekomendację w sprawie *Europejskich Reguł Probacyjnych*⁹, która odnosi się do tworzenia i funkcjonowania organów probacyjnych.

Przy formułowaniu standardów dotyczących orzekania i wykonywania sankcji i środków wolnościowych Rada Europy przez długi czas nie poświęcała dozorowi elektronicznemu większej uwagi. Rekomendacja z 1992 r. dotycząca sankcji i środków wykonywanych w społeczeństwie nie zawierała żadnych reguł odnoszących się wprost do dozoru elektronicznego, co zapewne wynikało stąd, że prace nad projektem tej rekomendacji toczyły się w czasie, kiedy w Europie podejmowano pierwsze próby wprowadzenia dozoru elektronicznego do systemu sankcji karnych¹⁰. Dopiero kilka lat później dozór elektroniczny został wymieniony wśród sankcji i środków wolnościowych w załączniku do rekomendacji z 2000 r. o usprawnieniu implementacji *Europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych*.

Zalecając państwom członkowskim zapewnienie wystarczającej liczby dostatecznie zróżnicowanych sankcji i środków wolnościowych, Komitet Ministrów w rekomendacji z 2000 r. wśród takich sankcji i środków wskazał m.in. ograniczenie swobody poruszania się, np. przez ustanowienie aresztu domowego albo monitoring elektroniczny. Jednocześnie Komitet Ministrów zastrzegł, że ograniczenie swobody poruszania się wymaga uwzględnienia dwóch reguł zawartych w rekomendacji z 1992 r., dotyczącej sankcji i środków wykonywanych w społeczeństwie, a mianowicie reguły 23 i 55. Pierwsza z wymienionych reguł odnosi się do takiego ukształtowania rodzaju, treści i sposobu wykonywania sankcji i środków wolnościowych, by nie naruszały one praw do poszanowania godności i prywatności sprawcy i jego rodziny, nie prowadziły do stygmatyzacji sprawcy i nie utrudniały mu funkcjonowania w społeczeństwie. Z kolei reguła 55 zaleca państwom członkowskim wykonywanie sankcji i środków wolnościowych w taki sposób, który w możliwie największym stopniu przyczyni się do osobistego i społecznego rozwoju sprawcy oraz ułatwi mu integrację społeczną.

⁸ Rekomendacja Rec (2000) 22 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o usprawnieniu implementacji *Europejskich Reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2011, nr 72-73, s. 361 i nast.

⁹ Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules, <http://www.coe.int/cm> (dostęp: 8.02.2015).

¹⁰ C. Morgenstern, *Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach 2002, s. 267.

Na podstawie komentarza do rekomendacji z 2000 r. o usprawnieniu implementacji *Europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych* można przypuszczać, że umieszczenie dozoru elektronicznego w katalogu takich sankcji i środków było wynikiem rosnącego zainteresowania elektronicznym monitorowaniem sprawców przestępstw w kolejnych krajach Europy. Jak zaznaczono w komentarzu, rozwój technologiczny w tej dziedzinie wskazuje na potrzebę prowadzenia badań nad stosowaniem dozoru elektronicznego. Podkreślono także, że stosowanie dozoru elektronicznego nie może prowadzić do nękania sprawcy i jego rodziny przez nadmierne i nieuzasadnione czynności kontrolne, takie jak na przykład częste budzenie w nocy osoby dozorowanej i innych domowników. Ograniczenia swobody poruszania się sprawców przestępstw według komentarza nie powinny być stosowane bez jednoczesnego zapewnienia im pewnych form wsparcia. Areszt domowy i monitoring elektroniczny bez wsparcia społecznego (*social assistance*) może stanowić naruszenie *Europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych*¹¹. Stosowanie sankcji i środków wolnościowych, których treść ogranicza się wyłącznie do kontroli sprawcy, w świetle tego komentarza jest sprzeczne ze standardami Rady Europy, które wymagają zachowania koniecznej i pożądanej równowagi pomiędzy ochroną społeczeństwa a uwzględnianiem potrzeb sprawców istotnych dla ułatwienia im powrotu do społeczeństwa¹².

Konieczność łączenia elektronicznego monitorowania sprawców przestępstw z interwencjami, które zmierzają do ułatwienia im zaprzestania przestępczej działalności i włączenia ich do społeczeństwa Komitet Ministrów Rady Europy po raz kolejny podkreślił w 2010 r. w rekomendacji w sprawie *Europejskich Reguł Probacyjnych*. Reguły te wyznaczają cele oraz zasady tworzenia i funkcjonowania organów probacyjnych w krajach członkowskich Rady Europy. Organy probacyjne, jak zaznaczono w rekomendacji, należą do kluczowych organów wymiaru sprawiedliwości. Ich praca przyczynia się do zapobiegania i ograniczania przestępczości oraz do poprawy bezpieczeństwa społecznego, a ponadto wpływa na rozmiary populacji więziennej. Wśród sformułowanych w tej rekomendacji podstawowych zasad probacji na pierwszym miejscu wymieniono zasadę,

¹¹ Por. *A commentary on Appendix II to the draft Recommendation Rec (2000) 22*, <http://www.coe.int/cm> (dostęp: 8.02.2015).

¹² C. Morgenstern, *European initiatives for harmonization and minimum standards in the field of community sanctions and measures*, "European Journal of Probation" 2009, nr 2, s. 127 i nast.

zgodnie z którą organy probacyjne zmierzają do ograniczania przestępczości przez nawiązanie pozytywnych relacji ze sprawcami przestępstw w celu nadzorowania ich (włączając kontrolę, jeśli jest konieczna), udzielania im wskazówek i pomocy oraz wspierania ich efektywnego włączenia do społeczeństwa¹³.

Zgodnie ze słownikiem wyrażeń użytych w rekomendacji¹⁴, nadzór sprawowany przez organy probacyjne (*supervision*) jest pojęciem znacznie szerszym niż kontrola (*control*). Ta ostatnia oznacza działania ograniczające się do sprawdzenia i zapewnienia przestrzegania przez sprawcę warunków i obowiązków wynikających z zastosowanej sankcji lub środka. Działania kontrolne zwykle obejmują stosowanie surowszych sankcji lub środków w odpowiedzi na naruszenie warunków i obowiązków wynikających z sankcji lub środków nałożonych pierwotnie. W odróżnieniu od kontroli, nadzór odnosi się do działań zmierzających do utrzymania sprawcy w społeczeństwie oraz do zapewnienia wykonywania przez niego nałożonych warunków i obowiązków przy pomocy różnych środków. Jak podkreślono w regule 55, nadzoru sprawowanego przez organy probacyjne nie można sprowadzać wyłącznie do zadań kontrolnych, ponieważ obejmuje on także doradzanie, udzielanie pomocy i motywowanie sprawców. Jeśli to potrzebne, nadzór łączony jest z innymi interwencjami realizowanymi przez organy probacyjne lub inne organy, takimi jak trening, rozwój umiejętności, zwiększenie możliwości zatrudnienia czy terapia.

Dozór elektroniczny według *Europejskich Reguł Probacyjnych* może być stosowany jako jeden z elementów nadzoru sprawowanego przez organy probacyjne, który łączony jest z interwencjami zmierzającymi do ułatwienia sprawcy powrotu do społeczeństwa i zaprzestania przestępczej działalności. Poziom kontroli technologicznej (*technological surveillance*) nie może przy tym przekraczać poziomu niezbędnego w konkretnym przypadku, przy uwzględnieniu ciężaru popełnionego przestępstwa i zagrożenia, jakie sprawca stanowi dla społeczeństwa¹⁵. Zalecenia dotyczące stosowania dozoru elektronicznego są spójne z innymi zaleceniami zawartymi w *Europejskich Regułach Probacyjnych*, które opierają się na przekonaniu, że do skutecznego ograniczania przestępczości powrotnej sprawców, wobec których zastosowano sankcje

¹³ Por. regulę 1 *Europejskich Reguł Probacyjnych* z 2010 r. (*Recommendation CM/Rec(2010)1...*, op. cit.).

¹⁴ Por. *Appendix II to Recommendation CM/Rec(2010)1, Glossary of the terms used*, <http://www.coe.int/cm> (dostęp: 8.02.2015).

¹⁵ Por. reguły 57 i 58 *Europejskich Reguł Probacyjnych* z 2010 r. (*Recommendation CM/Rec(2010)1...*, op. cit.).

i środki wolnościowe, nie wystarczy sama kontrola przestrzegania przez nich nałożonych warunków i obowiązków, ale potrzebne są także inne działania organów probacyjnych, polegające na nawiązaniu pozytywnych relacji, motywowaniu, doradzaniu, udzielaniu pomocy i wspieraniu ich efektywnego włączenia do społeczeństwa. Elektroniczne monitorowanie przestępców może być jedną z form działań kontrolnych, ale nie jest wystarczające ani kluczowe dla włączenia ich do społeczeństwa. Takie stanowisko Rada Europy zajęła także w rekomendacji z 2014 r., poświęconej w całości dozorowi elektronicznemu¹⁶.

Dozór elektroniczny w rekomendacji Rady Europy z 2014 r.

Rekomendacja z 2014 r. w sprawie dozoru elektronicznego jest kolejnym dokumentem Rady Europy wyrażającym silne poparcie dla ograniczania zakresu stosowania kar i środków izolacyjnych oraz zmniejszania populacji więziennej. Komitet Ministrów odwołuje się w niej do wcześniejszych dokumentów międzynarodowych przyjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych i Radę Europy, które dotyczyły tej problematyki, i przypomina, że pozbawienie wolności powinno być traktowane jako środek ostateczny, a wobec większości podejrzanych i skazanych można skutecznie stosować sankcje i środki pozostawiające ich na wolności. Komitet Ministrów wskazuje także na ujemne konsekwencje przeludnienia więzień i wzrostu populacji więziennej dla zapewnienia osobom pozbawionym wolności przestrzegania ich praw i zarządzania instytucjami więziennymi.

Dozór elektroniczny stosowany w ramach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w świetle tej rekomendacji, może być przydatny dla ograniczenia zakresu stosowania kar i środków pozbawiających wolności, zapewnienia skutecznego nadzoru nad sprawcami przestępstw pozostającymi na wolności i ograniczenia przestępczości powrotnej. Skuteczne stosowanie dozoru elektronicznego wymaga jednak rozwijania standardów etycznych i profesjonalnych, które ukierunkują działania władz krajowych, sędziów, prokuratorów, władz więziennych, kuratorów sądowych, policji i organów odpowiedzialnych za dostarczenie urządzeń lub elektroniczne monitorowanie. Sformułowanie podstawowych zasad,

¹⁶ *Recommendation CM/Rec(2014)4 ...*, op. cit.

które pozwolą władzom państw członkowskich na sprawiedliwe, proporcjonalne i skuteczne stosowanie różnych form dozoru elektronicznego, przy pełnym poszanowaniu praw osób, których ten dozór dotyczy, jest podstawowym celem tej rekomendacji¹⁷.

Na potrzebę wypracowania szczegółowych standardów etycznych i profesjonalnych dotyczących dozoru elektronicznego wskazała Konferencja Dyrektorów Administracji Więziennej, która w 2011 r. wystąpiła do Rady Europy o przygotowanie odpowiedniego dokumentu¹⁸. Z komentarza do rekomendacji wynika, że innym powodem podjęcia przez Radę Europy prac nad sformułowaniem zasad stosowania dozoru elektronicznego były obawy wyrażane przez organy probacyjne w krajach europejskich, dotyczące zastępowania konstruktywnych relacji pomiędzy odpowiednio wyszkolonym personelem i sprawcami przestępstw pozostającymi pod jego nadzorem w społeczeństwie przez technologie elektronicznego monitorowania. W związku z tymi obawami, Komitet Ministrów uznał za ważne podkreślenie, że nadzór sprawowany przez organy probacyjne pomaga rozwijać u sprawcy przestępstwa wewnętrzne poczucie kontroli, a tym samym ułatwia mu powstrzymanie się od agresji, przemocy i przestępczości. Inaczej niż w przypadku nadzoru sprawowanego przez organy probacyjne, elektroniczne monitorowanie sprawców przestępstw pozwala jedynie na zewnętrzną kontrolę ich zachowań, i może na nich wpływać powstrzymująco tylko w okresie monitorowania¹⁹.

W załączniku do rekomendacji wyraźnie stwierdzono, że jednym z jej celów jest zwrócenie władzom krajowym uwagi na to, że stosowanie dozoru elektronicznego nie może pomniejszać lub zastępować konstruktywnych profesjonalnych relacji pomiędzy sprawcami przestępstw i kompetentnym personelem, zajmującym się nimi na wolności. Kontrola elektroniczna może być jedynie pożytecznym dodatkiem do konstruktywnych społecznie i psychologicznie sposobów postępowania ze sprawcami, które zostały określone we wcześniejszych rekomendacjach Rady Europy dotyczących sankcji i środków wykonywanych w społeczeństwie oraz tworzenia i funkcjonowania organów probacyjnych²⁰.

Termin „dozór elektroniczny” (*electronic monitoring*) w rekomendacji z 2014 r. odnosi się do różnych form elektronicznego monitorowania

¹⁷ *Appendix to Recommendation CM/Rec(2014)4*, <http://www.coe.int/cm> (dostęp: 8.02.2015).

¹⁸ *Draft commentary to recommendation CM/Rec(2014)*, <http://www.coe.int/cm> (dostęp: 8.02.2014).

¹⁹ *Ibidem*, s. 1.

²⁰ *Por. Appendix to Recommendation CM/Rec(2014)4*, op. cit., cz. I (*Scope*).

miejsca pobytu, poruszania się i specyficznego zachowania osób w ramach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych²¹. Formy elektronicznego monitorowania sprawców przestępstw mogą opierać się na odmiennych technologiach, np. technologii fal radiowych, biometrycznej lub pozycjonowania satelitarnego. W zależności od przepisów krajowych, dozór elektroniczny w różnych formach można zastosować na każdym etapie postępowania karnego, tj. w postępowaniu przygotowawczym, jurysdykcyjnym lub wykonawczym. Może on być stosowany jako środek zapobiegawczy, jeden z obowiązków nakładanych na czas próby w ramach warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, samodzielna sankcja wolnościowa, wolnościowy środek karny łączony z innymi interwencjami probacyjnymi, obowiązek nakładany w ramach warunkowego przedterminowego zwolnienia z reszty kary pozbawienia wolności, środek poprzedzający warunkowe przedterminowe zwolnienie z zakładu karnego, środek kontroli niektórych sprawców po odbyciu całości wymierzonej kary pozbawienia wolności, środek ochrony niektórych ofiar przed sprawcami przestępstw lub środek kontroli poruszania się skazanych wewnątrz zakładów karnych.

W niektórych krajach dozór elektroniczny stanowi sposób wykonywania kary pozbawienia wolności; sprawcy dozorowani elektronicznie traktowani są wtedy jak skazani i uwzględniani w statystykach więziennych. Obsługa systemu dozoru elektronicznego i zarządzanie nim w różnych krajach należą do służb probacyjnych, administracji więziennej, policji, innych organów publicznych lub prywatnych podmiotów działających na podstawie kontraktów zawartych z państwem. W jednych krajach koszty dozoru elektronicznego w pełni ponoszone są przez państwo, a w innych częściowo ponosi je także sprawca. Pomiędzy krajami zachodzą także różnice dotyczące stosowania dozoru elektronicznego wyłącznie do dorosłych sprawców albo dorosłych i nieletnich.

Rekomendacja w sprawie dozoru elektronicznego nie zawiera zaleceń dotyczących tego, w jakim charakterze i na jakim etapie (etapach) postępowania karnego powinien on być stosowany. Zawiera ona natomiast obszerny katalog podstawowych zasad, które powinny być uwzględniane przez ustawodawcę, praktyków wymiaru sprawiedliwości i inne podmioty przy tworzeniu prawa oraz stosowaniu i wykonywaniu dozoru elektronicznego w ramach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych,

²¹ Ibidem, cz. II (*Definitions*).

niezależnie od charakteru, w jakim ten dozór używany jest w poszczególnych krajach²². Szczegółowa analiza tych zasad wymagałaby odrębnego opracowania, ponieważ odnoszą się one do licznych problemów związanych z dozorem elektronicznym. Dotyczą m.in. takich aspektów elektronicznego monitorowania sprawców przestępstw, jak: wymóg prawnego uregulowania jego stosowania oraz rodzaju, czasu trwania i formy jego wykonywania; zapewnienie kontroli niezależnych organów sądowniczych nad decyzjami o stosowaniu lub odwołaniu dozoru elektronicznego podjętymi przez organy administracyjne; potrzeba unikania efektu rozszerzania sieci kontroli społecznej; proporcjonalność dozoru elektronicznego do ciężaru czynu i właściwości sprawy; uwzględnianie praw i interesów rodziny i osób trzecich w miejscu, w którym dozorowany sprawca ma obowiązek pozostawać oraz transparentność działania prywatnego sektora włączonego w wykonywanie dozoru elektronicznego.

Jedną z podstawowych zasad sformułowanych w tej rekomendacji można określić jako zasadę łączenia dozoru elektronicznego z innymi środkami zmierzającymi do społecznej integracji sprawców²³. Zgodnie z tą zasadą, dozór elektroniczny może być stosowany jako samodzielny środek służący do tego, by zapewnić nadzór nad sprawcą i zmniejszyć przestępczość powrotną w czasie jego stosowania. Jednak w celu obniżenia przestępczości powrotnej w dłuższej perspektywie powinien on być łączony z innymi profesjonalnymi interwencjami i środkami wsparcia, które mają ułatwić sprawcy integrację społeczną. Komentarz do tej zasady odwołuje się do wyników dostępnych badań empirycznych dotyczących skuteczności dozoru elektronicznego²⁴. Wskazują one na to, że sam dozór elektroniczny powstrzymuje osoby dozorowane od przestępczych zachowań w czasie, kiedy pozostają pod takim dozorem, ale nie po jego zakończeniu.

Dozór elektroniczny jako samodzielny środek jest wystarczający do osiągnięcia krótkoterminowych efektów indywidualnoprewencyjnych, np. przez utrzymanie sprawców przestępstw stadionowych z dala od rozgrywanych meczów w czasie jego stosowania, ale nie jest skuteczny z punktu widzenia długotrwałej zmiany zachowań. Jeżeli zakładanym

²² Jak zaznaczono w komentarzu do rekomendacji w sprawie dozoru elektronicznego, nie obejmuje ona swoim zakresem stosowania takiego dozoru wewnątrz więzień. Por. *Draft commentary to recommendation CM/Rec(2014) ...*, op. cit., s. 2.

²³ Por. *Appendix to Recommendation CM/Rec(2014)4*, op. cit., część III (*Basic principles*), reguła 8.

²⁴ Por. literaturę cytowaną w komentarzu do reguły 8 (*Draft commentary to recommendation CM/Rec(2014) ...*, op. cit.).

celem jest zmniejszenie skłonności takich osób do używania przemocy, oprócz dozoru elektronicznego niezbędne są interwencje zmierzające do zmiany ich postaw i zachowań. Niektóre badania naukowe wskazują na to, że noszenie urządzeń elektronicznych powoduje pewien „efekt zawstydzenia”, ale on również nie wystarczy do spowodowania długotrwałych zmian w zachowaniu dozorowanego sprawcy. Zaprzeszanie przestępczej działalności i reintegracja społeczna sprawców wymaga łączenia dozoru elektronicznego z innymi środkami dostosowanymi do ich właściwości, takimi jak: leczenie odwykowe, programy kontrolowania agresji, rozwijanie umiejętności zawodowych, czy ułatwienie znalezienia pracy i miejsca zakwaterowania.

Wyniki badań naukowych przytoczone w komentarzu do rekomendacji przemawiają za reintegracyjnym modelem stosowania dozoru elektronicznego, który zakłada, że okres pozostawania pod takim dozorem powinien być traktowany jak jeden z elementów „programu socjalnego”²⁵. Choć w niektórych krajach, jak zauważono w komentarzu, dozór elektroniczny używany jest w celu zwiększenia dolegliwości sankcji i środków wolnościowych, by w ten sposób uwiarygodnić je w opinii publicznej, nie jest to najlepszy sposób korzystania z niego w ramach wymiaru sprawiedliwości. Lepszym rozwiązaniem jest wykorzystanie dozoru elektronicznego, aby wspierać działania reintegracyjne, przez wprowadzenie pewnej regularności (stabilizacji) w życie sprawcy, ułatwiającej mu uczestniczenie w programach resocjalizacyjnych.

Ostatnia reguła (reguła 40) zawarta w tej rekomendacji dotyczy prowadzenia badań naukowych, niezależnych ewaluacji i monitorowania stosowania dozoru elektronicznego w celu ułatwienia władzom krajowym podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących zakresu jego stosowania oraz etycznych i profesjonalnych aspektów wykorzystywania go w systemie wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z regułą 39, opinia publiczna powinna być informowana o celu dozoru elektronicznego, wynikach badań nad jego skutecznością oraz etycznych i technologicznych aspektach jego stosowania. Należy przy tym podnosić w społeczeństwie wiedzę na temat tego, że dozór elektroniczny nie jest w stanie zastąpić profesjonalnych interwencji realizowanych w ramach kontaktów międzyludzkich (*professional human interventions*) i wspierania sprawców. Generalnie, w świetle rekomendacji Rady Europy na temat dozoru elektronicznego użyteczność

²⁵ Szerzej por. B. Stańdo-Kawecka, *Dozór elektroniczny ...*, s. 37.

tego dozoru w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych jest ograniczona i uzależniona od licznych warunków jego stosowania.

Wprowadzenie i stosowanie dozoru elektronicznego w Polsce

Możliwość elektronicznego dozoru sprawców przestępstw wprowadzona została w Polsce ustawą z 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego²⁶. Ustawa uchwalona w 2007 r. weszła w życie 1 września 2009 r. na terenie jednej apelacji, a w następnych latach terytorialny zakres stosowania tej ustawy stopniowo rozszerzano na kolejne. W styczniu 2012 r. obowiązywała już na terenie całego kraju. Początkowo była ona ustawą epizodyczną, ale w 2013 r. utraciła ten charakter, ponieważ uchylono w niej art. 89 ust. 2, który określał czas jej obowiązywania do 31 sierpnia 2014 r.²⁷

Ustawę o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego uchwalono na podstawie dwóch projektów ustaw rozpatrywanych wspólnie, tj. projektu poselskiego²⁸ i rządowego²⁹. W uzasadnieniu do obydwu projektów wskazywano na to, że dozór elektroniczny stanowi „remedium” dla największego wówczas zagrożenia dla poszanowania podstawowych praw i wolności skazanych, jakim było przeludnienie w jednostkach penitencjarnych. Pilną potrzebę uchwalenia proponowanej ustawy uzasadniano dramatyczną sytuacją w zakładach karnych, spowodowaną ogromnym przeludnieniem, a także obawą o kompromitację państwa, ponieważ duża liczba skazanych na karę pozbawienia wolności z różnych przyczyn tej kary nie odbywała. Jednocześnie podkreślano, że publiczne środki inwestowane w uruchomienie i eksploatację systemu dozoru elektronicznego w dłuższej perspektywie powinny przynieść spore oszczędności, ponieważ pozwolą one na ograniczenie wydatków na więziennictwo. Poza zmniejszeniem

²⁶ Ustawa z 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz. U. nr 191, poz. 1366.

²⁷ Ustawa z 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz. U. poz. 915.

²⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - *Kodeks karny wykonawczy*, ustawy - *Kodeks wykroczeń* oraz ustawy - *Kodeks karny*, druk nr 1352, www.sejm.gov.pl (dostęp: 2.02.2015).

²⁹ Rządowy projekt ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, druk nr 1237, www.sejm.gov.pl (dostęp: 2.02.2015).

liczby uwięzionych, wśród innych deklarowanych celów wprowadzenia systemu dozoru elektronicznego, wskazywano ograniczenie ujemnych skutków izolacji więziennej³⁰.

Ze względu na podstawowy cel wprowadzenia dozoru elektronicznego, jakim było zmniejszenie przeludnienia więzień, został on potraktowany jako forma odbywania kary pozbawienia wolności alternatywna do pobytu skazanego w zakładzie karnym. W chwili wejścia w życie ustawy z 2007 r. dozór elektroniczny stanowił jeden z systemów wykonywania kary pozbawienia wolności, w tym zastępczej kary pozbawienia wolności. Według pierwotnego brzmienia ustawy mógł być stosowany wobec trzech grup skazanych jako:

- a) alternatywna forma wykonania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności (sumy dwóch lub więcej niepodlegających łączeniu kar pozbawienia wolności, które skazany miał odbyć kolejno) nieprzekraczającej 6 miesięcy,
- b) forma wykonania części kary pozbawienia wolności wobec skazanego na karę (dwie lub więcej niepodlegających łączeniu kar pozbawienia wolności odbywanych kolejno) nieprzekraczającą 12 miesięcy, który odbył już część wymierzonej kary w zakładzie karnym, a część kary pozostałej do odbycia nie przekraczała 6 miesięcy,
- c) alternatywna forma wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności orzeczonej wobec skazanego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Traktując dozór elektroniczny przede wszystkim jako formę odbywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym, ustawodawca już w pierwotnej wersji ustawy przewidział możliwość wykorzystania takiego dozoru także do innego celu, a mianowicie do kontrolowania zakazu zbliżania się skazanego do innej osoby lub obowiązku powstrzymania się przez niego od przebywania w określonych miejscach. Zgodnie z art. 8 ust. 3 tej ustawy, sąd penitencjarny, udzielając skazanemu zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego, mógł na wniosek prokuratora lub sądowego kuratora zawodowego orzec wobec niego zakaz zbliżania się do określonej osoby, za zgodą tej osoby, lub nałożyć obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach. Przestrzeganie przez skazanego odbywającego karę w systemie dozoru

³⁰ Por. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy (druk nr 1352), s. 1; uzasadnienie do rządowego projektu ustawy (druk nr 1237), s. 1-3.

elektronicznego takiego zakazu lub obowiązku podlegało kontroli przy użyciu urządzeń elektronicznych, przy czym warunkiem takiej kontroli było zainstalowanie urządzeń monitorujących we wskazanych miejscach lub noszenie przy sobie przenośnego urządzenia monitorującego przez osobę, której dotyczył orzeczoną wobec skazanego zakaz zbliżania się³¹.

Analizy statystyczne przytoczone w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego wskazywały na to, że w ciągu kilku lat po wejściu w życie projektowanej ustawy dozór elektroniczny może być stosowany wobec ok. 15-20 tys. skazanych w ciągu jednego roku³². Uzyskanie przez skazanego zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego według pierwotnego brzmienia ustawy uzależnione było jednak od spełnienia licznych i często rygorystycznych przesłanek³³. Skazani, którzy uzyskali zezwolenie na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, nie mogli korzystać z warunkowego przedterminowego zwolnienia (art. 5 ust. 2). Ponadto, zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy (art. 8 ust. 1 pkt 7), byli oni zobowiązani do ponoszenia równowartości kosztów postępowania wykonawczego związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w tym systemie. Wkrótce po wejściu w życie ustawy okazało się, że początkowe założenia dotyczące liczby skazanych pozostających pod dozorem elektronicznym były zdecydowanie nazbyt optymistyczne.

W celu zwiększenia populacji skazanych dozorowanych elektronicznie do ustawy uchwalonej w 2007 r. (po jej wejściu w życie) wprowadzono liczne zmiany. W rezultacie nowelizacji tej ustawy w 2010 r.³⁴ możliwość uzyskania zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego uzyskali skazani na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 12 miesięcy. Ponadto o takie zezwolenie mogli ubiegać się także przestępcy powrotni, z wyłączeniem skazanych w warunkach art. 64 § 2 kk.

³¹ Krytycznie o rozwiązaniach przyjętych w tym zakresie w ustawie z 2007 r. pisze E. Bieńkowska, *Zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego przez skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – kontrowersyjna regulacja*, [w:] *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi* pod red. V. Konarskiej-Wrzosek, J. Lachowskiego i J. Wójcikiewicza, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 835 i nast.

³² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (druk nr 1237), s. 34, www.sejm.gov.pl (dostęp: 2.02.2015).

³³ Szerzej por. M. Rusinek, *Ustawa o dozorcze elektronicznym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 45 i nast.

³⁴ Ustawa z 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz. U. nr 101, poz. 647.

Jednocześnie uchylono przepisy zobowiązujące skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego do ponoszenia równowartości kosztów postępowania wykonawczego związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w tym systemie. Co więcej, ustawodawca zrezygnował ze zgody skazanego na odbywanie kary w tym systemie jako przesłanki udzielenia mu takiego zezwolenia. Biorąc pod uwagę fakt, że wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego wymaga od skazanego pewnej aktywności, jak choćby zgłoszenia przez niego upoważnionemu podmiotowi dozoru gotowości do zainstalowania odpowiednich urządzeń, można kwestionować racjonalność takiego rozwiązania, ale bez wątpienia wskazuje ono na dużą determinację ustawodawcy w dążeniu do zwiększenia liczby skazanych dozorowanych elektronicznie.

Kolejna nowelizacja ustawy w 2012 r. wprowadziła możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego³⁵. Należałoby dodać, że w 2011 r. ustawodawca przewidział stosowanie dozoru elektronicznego w celu kontrolowania wykonywania obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej, orzeczonego w związku z zakazem wstępu na imprezę masową³⁶. Liczne zmiany wprowadzone do ustawy, które zmierzały do zwiększenia liczby sprawców monitorowanych elektronicznie, przyniosły jednak umiarkowane rezultaty. Populacja skazanych pod dozorem elektronicznym rosła w latach 2009-2012, kiedy ustawa wchodziła w życie na terenie kolejnych apelacji, po czym ustabilizowała się na poziomie ok. 4,8 tys. osób dziennie³⁷. System zdolny do monitorowania 7,5 tys. skazanych dziennie był zatem wykorzystywany jedynie częściowo.

Inaczej niż w wielu krajach europejskich, w których programy stosowania dozoru elektronicznego zwykle podlegały rzetelnej ocenie naukowej³⁸, w Polsce jak dotąd nie przeprowadzono odpowiednich badań

³⁵ Ustawa z 25 maja 2012 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz. U. poz. 692.

³⁶ Ustawa z 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 217, poz. 1280.

³⁷ Por. *Liczba skazanych w SDE*, dane statystyczne publikowane przez Biuro Dozoru Elektronicznego, <http://www.sw.gov.pl> (dostęp 8.02.2015).

³⁸ Por. B. Stańdo-Kawecka, *Dozór elektroniczny ...*, s. 34 i nast. oraz literatura tam cytowana; na temat negatywnych wyników badań ewaluacyjnych towarzyszących programowi stosowania dozoru elektronicznego w Badenii-Wirtembergii i powodów rezygnacji z tego programu por. G. Wößner, A. Schwedler, *Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg: Analysen zum Modellversuch der elektronischen Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe*, „Neue Kriminalpolitik” 2013, nr 4, s. 60 i nast.

ewaluacyjnych. Nieliczne badania empiryczne dotyczące stosowania dozoru elektronicznego miały ograniczony zakres terytorialny i zwykle koncentrowały się wokół przesłanek i trybu udzielania skazanym zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego³⁹. Obszerniejsze badania nad stosowaniem dozoru elektronicznego przeprowadzone zostały przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Obejmowały one analizę 739 wybranych losowo wniosków o udzielenie zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego rozpoznawanych w 45 sądach okręgowych – wydziałach penitencjarnych, w 2012 r.⁴⁰.

Badania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wykazały, że większość wniosków o udzielenie zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (84,6%) została wniesiona przez skazanych, a niewiele ponad 15% przez obrońców, dyrektorów zakładów karnych, zawodowych kuratorów sądowych lub skazanych oraz jedną z tych osób. Niemal połowa składanych wniosków (365 z 739) dotyczyła zezwolenia na odbywanie w systemie dozoru elektronicznego kary pozbawienia wolności, która pierwotnie została orzeczona z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a następnie zarządzono jej wykonanie z powodu negatywnego przebiegu okresu próby⁴¹. Około 16% (116) wniosków dotyczyło zastępczej kary pozbawienia wolności orzeczonej wobec skazanych, którzy uchylali się od wykonania kary ograniczenia wolności, zapłaty grzywny lub wykonania grzywny w formie pracy społecznie użytecznej. W świetle analizowanych danych mniej niż jeden spośród czterech złożonych wniosków (172) dotyczył bezwzględnej kary pozbawienia wolności⁴². Ponad połowa wniosków (55%) odnosiła się do skazanych, którzy już rozpoczęli odbywanie kary (zastępczej kary) pozbawienia wolności w zakładzie karnym⁴³. Przeprowadzone badania wskazują, że w praktyce dozór elektroniczny stał się atrakcyjną opcją odbywania kary (zastępczej kary) pozbawienia wolności poza zakładem karnym dla skazanych, którzy wcześniej uchylali się od wykonywania

³⁹ Por. np. A. Pietryka, K. Wiśniewska, *Dozór elektroniczny – stan obecny i wyzwania przyszłości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, <http://www.hfhrpol.waw.pl> (dostęp: 8.02.2015); K. Mamak, *Funkcjonowanie dozoru elektronicznego w świetle badań aktowych*, „e-Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, nr 3, <http://www.czpki.pl> (dostęp: 8.02.2015).

⁴⁰ M. Jankowski, S. Momot, *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (Sprawozdanie z badania aktowego)*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014, s. 8, <http://www.iws.org.pl/badania/raporty> (dostęp: 8.02.2015).

⁴¹ Ibidem, s. 18 i nast.

⁴² Ibidem, s. 21-22.

⁴³ Ibidem, s. 20.

sankcji wolnościowych: grzywny, kary ograniczenia wolności i kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Mimo że taki zakres stosowania dozoru elektronicznego nasuwa liczne pytania, m.in. o to, czy i jak wpływa on na traktowanie obowiązków związanych z sankcjami wolnościowymi przez skazanych oraz na orzekanie kar zastępczych i zarządzanie wykonania kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszzonej, problemy te nigdy nie zostały podjęte w badaniach empirycznych.

W opublikowanym niedawno raporcie na temat skuteczności stosowania dozoru elektronicznego Najwyższa Izba Kontroli generalnie pozytywnie oceniła jego wprowadzenie i funkcjonowanie. W raporcie stwierdzono, że dozór elektroniczny jako sposób wykonywania kary pozbawienia wolności alternatywny do pobytu skazanego w zakładzie karnym zapewnia wyższy poziom dolegliwości i większą kontrolę nad skazanym niż inne sankcje wolnościowe, pozwalając jednocześnie na uniknięcie negatywnych skutków uwięzienia⁴⁴. Podkreślono także, że odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego było prawie dwukrotnie tańsze niż wykonywanie tej kary w zakładzie karnym⁴⁵, chociaż całkowity miesięczny koszt dozoru jednego skazanego w ocenie NIK był znacznie wyższy niż podawany przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Centralny Zarząd Służby Więziennej⁴⁶. Ocena skuteczności dozoru elektronicznego z punktu widzenia ograniczania przestępczości powrotnej nie była jednak możliwa, ponieważ: „Do zakończenia kontroli nieznana była nawet liczba skazanych powracających na drogę przestępstwa po uprzednim odbyciu kary w SDE. Nie określono też metodologii pozwalającej na określenie efektywności wykonywania kary w SDE”⁴⁷.

W uzasadnieniu do uchwalonego przez Sejm rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw znajduje się stwierdzenie, że system dozoru elektronicznego, rozumiany jako zdalne kontrolowanie miejsca pobytu skazanych, „doskonale sprawdził się w praktyce”⁴⁸. Według autorów uzasadnienia: „Niewielka liczba naruszeń oznacza, że skazani cenią sobie możliwość odbywania kary w systemie, który umożliwia im zachowanie więzi z rodziną i wykonywanie

⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli, op. cit., s. 7.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, s. 24.

⁴⁷ Ibidem, s. 9.

⁴⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw (druk 2393), s. 57, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 8.02.2015).

pracy zawodowej, toteż samodzielnie kontrolują swoje zachowania, dostosowując się do wymogów systemu. Należy podkreślić, że mechanizmy takiej samokontroli mają bardzo pozytywne znaczenie w procesie resocjalizacji i reintegracji społecznej⁴⁹. Nie wiadomo jednak, na czym opierają oni swoje przekonanie o resocjalizacyjnych i reintegracyjnych skutkach dozoru elektronicznego, wobec braku jakiejkolwiek podstawy empirycznej do wyciągania takich wniosków.

Podsumowanie

Dotychczasowe doświadczenia wynikające ze stosowania dozoru elektronicznego w krajach europejskich wskazują na to, że może on być przydatny dla ograniczenia zakresu stosowania kar i środków pozbawiających wolności, zapewnienia skutecznego nadzoru nad sprawcami przestępstw pozostającymi na wolności, ograniczenia przestępczości powrotnej i obniżenia publicznych nakładów na wymiar sprawiedliwości. Osiągnięcie tych celów uzależnione jest od licznych warunków stosowania dozoru elektronicznego i wymaga systematycznego prowadzenia badań naukowych w tym zakresie.

W świetle rekomendacji Rady Europy dotyczącej dozoru elektronicznego, jedną z podstawowych zasad jego stosowania jest zasada łączenia go z innymi środkami dostosowanymi do właściwości sprawców przestępstw. Z punktu widzenia ograniczania przestępczości powrotnej dozór elektroniczny nie jest w stanie zastąpić profesjonalnych interwencji realizowanych w ramach kontaktów międzyludzkich, zmierzających do ułatwienia sprawcom włączenia do społeczeństwa i życia bez popełniania przestępstw. Elektroniczne monitorowanie przestępców jest jedną z najdroższych form kontrolowania sprawcy w społeczeństwie⁵⁰, ale według rekomendacji Rady Europy, opartej na aktualnych wynikach badań, nie jest ono wystarczające ani kluczowe dla obniżenia recydywy i poprawy bezpieczeństwa społecznego w dłuższej perspektywie. Z tego powodu stosowanie dozoru elektronicznego nie może zastępować ani przesłaniać potrzeby reform, których celem jest poprawa skuteczności działania więziennictwa i probacji, a tak chyba stało się w Polsce.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ F. McNeill, K. Beyens, *Introduction: Studying Mass Supervision*, [w:] *Offender Supervision in Europe* pod red. F. McNeill i K. Beyens, Palgrave Macmillan 2013, s. 3.

Wspomniany wcześniej rządowy projekt ustawy zmieniającej *Kodeks karny* oraz niektóre inne ustawy⁵¹ przewiduje odmienny od dotychczasowego zakres stosowania dozoru elektronicznego. Według ustawy uchwalonej na podstawie tego projektu przez Sejm, dozór elektroniczny ma być jednym z elementów składających się na treść kary ograniczenia wolności. Celem takiego rozwiązania wydaje się być zwiększenie dolegliwości kary ograniczenia wolności w celu uwiarygodnienia jej w opinii publicznej. Autorzy uzasadnienia piszą bowiem, że „projektowane zmiany w art. 34 i 35 kk mają na celu zintensyfikowanie dolegliwości związanych z karą ograniczenia wolności oraz redukcję atrakcyjności reżimu probacyjnego związanego z orzekaniem kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania”⁵². Z kolei stosowanie dozoru elektronicznego w związku z orzeczeniem niektórych środków karnych oraz jako środka zabezpieczającego wydaje się zmierzać w kierunku „masowego nadzorowania”, które charakteryzuje się tym, że rozszerzaniu zewnętrznej kontroli nad zachowaniem sprawców towarzyszy ograniczenie programów i interwencji zmierzających do ułatwienia im integracji społecznej⁵³. Uchwalone już przez Sejm zmiany opierają się na kontrowersyjnych założeniach kryminalnopolitycznych i zostały zaproponowane bez refleksji, czy podobnych lub lepszych efektów nie można osiągnąć mniejszym kosztem. Problemy elektronicznego monitorowania sprawców przestępstw oraz izolowania niektórych spośród nich po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności usunęły w cień potrzebę dyskusji na temat profesjonalizacji kuratorskiej służby sądowej⁵⁴, planowania interwencji korekcyjnych zmierzających do ograniczenia przestępczości powrotnej od momentu wejścia skazanego do zakładu karnego⁵⁵ oraz skoordynowania pracy różnych organów w tym zakresie.

Zwrócenie uwagi na standardy Rady Europy oraz inne problemy związane ze stosowaniem dozoru elektronicznego pozwala żywić nadzieję, że przyczyni się ono do rozwoju dyskusji na temat racjonalnej polityki karania i wykonywania kar.

⁵¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny* ..., druk 2393, op. cit.

⁵² *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny* ..., druk 2393, op. cit., s. 9.

⁵³ F. McNeill, K. Beyens, *Introduction* ..., s. 1 i nast.

⁵⁴ B. Stańdo-Kawecka, *Wybrane problemy profesjonalizacji organów probacyjnych i klasyfikacji sprawców oddanych pod dozór do grup ryzyka*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2014, t. XXXIII, s. 15 i nast.

⁵⁵ B. Stańdo-Kawecka, *Wybrane problemy profesjonalizacji personelu więziennego*, [w:] *Blaski i cienie współczesnej przestrzeni penitencjarnej. Człowiek a system*, pod red. P. Stępnika, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Kalisz-Poznań 2014, s. 43 i nast.

Bibliografia

- Bieńkowska E., *Zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego przez skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – kontrowersyjna regulacja*, [w:] *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi* pod red. V. Konarskiej-Wrzosek, J. Lachowskiego i J. Wójcikiewicza, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Jankowski M., Momot S., *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (Sprawozdanie z badania aktowego)*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014, <http://www.iws.org.pl/badania/raporty>
- Mamak K., *Funkcjonowanie dozoru elektronicznego w świetle badań aktowych*, „e-Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, nr 3, <http://www.czpk.pl>
- Lelental S., *Dozór elektroniczny w świetle rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 4 kwietnia 2014 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2014, nr 83.
- McNeill F., Beyens K., *Introduction: Studying Mass Supervision*, [w:] *Offender Supervision in Europe* pod red. F. McNeill i K. Beyens, Palgrave Macmillan 2013.
- Moczydłowski P., *Przestępca na uwięzi. Elektroniczny monitoring sprawców przestępstw*, Ius and Lex, Warszawa 2006.
- Morgenstern, C., *Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach 2002.
- Morgenstern C., *European initiatives for harmonization and minimum standards in the field of community sanctions and measures*, “European Journal of Probation” 2009, nr 2.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie*, <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,13147.html>
- Pietryka A., Wiśniewska K., *Dozór elektroniczny – stan obecny i wyzwania przyszłości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, <http://www.hfhrpol.waw.pl>
- Rusinek M., *Ustawa o dozorcze elektronicznym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Stańdo-Kawecka B., *Dozór elektroniczny w systemie sankcji karnych w wybranych krajach europejskich*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5.
- Stańdo-Kawecka B., *Wybrane problemy profesjonalizacji personelu więziennego*, [w:] *Blaski i cienie współczesnej przestrzeni penitencjarnej. Człowiek a system* pod red. P. Stępnika, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Kalisz-Poznań 2014.

Stańdo-Kawecka B., *Wybrane problemy profesjonalizacji organów probacyjnych i klasyfikacji sprawców oddanych pod dozór do grup ryzyka*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2014, t. XXXIII.

Wößner G., Schwedler A., *Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg: Analysen zum Modellversuch der elektronischen Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe*, „Neue Kriminalpolitik” 2013, nr 4.

